

Коломоєць Тетяна Олександрівна

Запорізький національний університет,

декан юридичного факультету, доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАПрН України, Заслужений юрист України

ПОДАРУНОК ДЛЯ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ДОЦІЛЬНІСТЬ НОРМАТИВНОЇ ЗАБОРОНИ ЧИ ОБМЕЖЕННЯ

В аспекті пошуку оптимальних шляхів нормативної регламентації засад запобігання корупції (у різних зовнішніх формах її прояву) в Україні все частіше увага вчених-юристів, юристів-практиків зосереджується на поглибленому дослідженні ресурсу кожного засобу такого запобігання, формулюванні конкретних пропозицій щодо нормативного закріплення моделей поведінки, безпосередньо пов'язаних із використанням цих засобів, в т.ч. й із урахуванням узагальнень вітчизняного правозастосування у відповідній сфері суспільних відносин, аналізу зарубіжного апробованого часом і практикою нормотворчого та правозастосовчого досвіду. Як свідчить аналіз різноманітних тематичних джерел, своє чільне місце серед протиправних діянь корупційного змісту посідають адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, кількість яких, а також статичні показники щодо кількості осіб, які притягнуті до відповідальності за їх вчинення, щороку зростають. І пов'язане це не лише із безпосередніми протиправними діями публічних службовців, а й із специфікою самого антикорупційного законодавства у частині регламентації відносин, пов'язаних із «спеціальними обмеженнями», тлумаченням його положень у кожному конкретному випадку, особливістю правозастосування. Продемонструвати це можна на прикладі одного із різновидів таких «спеціальних обмежень» – обмежень публічних службовців щодо одержання подарунків. Ст. 23, 24 Закону України «Про запобігання корупції» визначають

засади таких обмежень, однак детальний аналіз їх положень свідчить про те, що вже у цих положеннях безпосередньо мають місце підстави для різноваріативності правозастосування, вже сама нормативна модель визначення цього обмеження закладає підвалини для суб'єктивного розсуду, вільного тлумачення, існування кількох варіантів одного і того ж питання. Про це вже неодноразово зазначалося у наукових джерелах [1], щоправда нормативні положення і до цього часу залишаються незмінними. Так, ч. 1 ст. 23 Закону чітко фіксує заборону публічним службовцям одержувати подарунки. Абсолютно визначене положення дозволяє вести мову про те, що законодавець унеможливив (усунув будь-які сумніви щодо цього) одержання зазначеними особами подарунків. Заборона (табу, veto тощо) передбачає саме абсолютну неможливість вчиняти що-небудь, вирішувати щось, отже й отримувати (без будь-яких умов) подарунки. Отже, цілком зрозуміло, що, якщо є заборона, а особа не дотримується її, вона вчиняє протиправне діяння і підлягає за це притягненню до відповідальності.

Однак, ч. 2 цієї ж статті Закону фіксує деталізацію позиції законодавця щодо цієї заборони, а саме: законодавець уточнює, що заборона поширюється на ті подарунки, які безпосередньо пов'язані із двома (хоча б однією із них) умовами: а) пов'язані із службовою діяльністю особи, якій подарунок пропонується (надається); б) є подарунками від підлеглих, що знову ж таки передбачає безпосередній зв'язок із службовою діяльністю цієї ж особи. В той же час у цій же частині ст. 23 Закону міститься вже «обмежувальна» («рамкова», «лімітована») модель поведінки публічних службовців щодо подарунків, а саме: подарунки можна отримувати із дотриманням певних меж (звідси й «обмеження», а не заборона), подарунки можна отримувати, якщо особа не «виходить» за межі дозволених правил. Такими правилами («межами дозволеного отримання подарунків» є: а) узгодженість подарунку із загальновизнаними уявленнями про гостинність (щоправда, що це таке, хто їх

визначає, які критерії узгодженості є прийнятними, законодавець не визначає); б) вартісна ознака подарунків (чітка вказівка на максимальну їх вартість у прив'язці до прожиткового мінімуму працездатної особи не перше січня року, протягом якого подарунки надаються (пропонуються) у поєднанні із частотою їх отримання (одноразово або повторно) та джерелом надходження або пропонування (від однієї і тієї ж особи (групи осіб). Пропонуючи т.з. обмежувальну (межову, лімітовану, рамкову) модель поведінки публічних службовців щодо одержання подарунків, законодавець, на жаль, відійшов від використання абсолютної визначеності поведінки, надаючи, тим самим, суб'єкту правозастосування під час вирішення відповідного питання широкі межі для прояву суб'єктивного розсуду щодо з'ясування відповідності (чи невідповідності) подарунку загальновизнаним уявленням про гостинність, а отже один і той же предмет у різних суб'єктів може бути як подарунком, що дозволений для отримання, так і забороненим подарунком. Аналогічно вирішується питання і щодо вартісної ознаки подарунку (труднощі безпосередньо правозастосовчого характеру), джерельного походження (в т.ч. й щодо «групових» подарунків, які пропонуються (надаються) окремими представниками «групового об'єднання»). Як свідчить аналіз практики правозастосування, безпосередні проблеми правозастосування, пов'язаного із «спеціальними обмеженнями щодо подарунків», перш за все, стосуються саме тлумачення ч. 2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», й будь-яких роз'яснень НАЗК саме щодо цього питання немає.

Запропоноване законодавцем нормативна модель відносин «публічний службовець і подарунки» завершується визначенням «дозволених» подарунків, із акцентом на їх зв'язок із самою особою того, кому цей подарунок пропонується (надається), та абсолютну відсутність будь-якого зв'язку із службовою діяльністю цієї особи. Саме акцент на джерельне походження подарунку від близьких осіб публічного службовця, або ж надання

(пропонування) подарунку як загальнодоступних бонусів, знижок, виграшів та ін. без будь-якого зв'язку (навіть сумніву щодо нього) із службовою діяльністю особи дозволяє вести мову про дозвіл особистих (позаслужбових) подарунків для публічних службовців, які вони можуть отримувати як і будь-які інші особи. Отже, запропонована нормативна модель врегулювання відносин «публічний службовець і подарунки» свідчить про її «заборонно-обмежувально-дозвільний» зміст. При цьому специфіка службової діяльності особи зумовлює доцільність концентрації уваги саме на перших двох складових змісту такої моделі – «заборонно-обмежувальної» й потребу корегування саме нормативно визначених «меж» такої поведінки із впровадженням абсолютновизначених критеріїв, без використання оціночних понять, «прив'язок» до інших критеріїв, «відкритих списків, переліків» тощо. У цьому контексті прийнятними вбачаються наступні кроки щодо вирішення цього дискусійного питання: по-перше, з'ясування доцільності використання саме «заборонно-обмежувальної» моделі врегулювання відповідних відносин шляхом поглибленого аналізу ресурсу «заборони» і «обмеження»; по-друге, у разі обрання «обмежувальної» складової такої моделі як невід'ємного елементу загальної нормативної моделі, внесення змін до ч. 2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» у частині чіткого визначення критеріїв такого обмеження; по-третє, постійний моніторинг правозастосування щодо цього питання із виокремленням проблем правозастосування вже із використанням т.з. «оновлених меж»; по-четверте, у подальшому задля усунення будь-якого прояву суб'єктивного розсуду щодо з'ясування наявності або відсутності обмежень щодо подарунків прагнути впровадити виключно заборонну модель таких відносин, запозичивши позитивний досвід багатьох зарубіжних країн щодо вирішення цього питання, усунувши, тим самим, різноваріативність правозастосування, підвищивши ефективність запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Список використаної літератури:

1. Коломоєць Т.О. Обмеження щодо одержання подарунків як інструмент запобігання корупції: вітчизняний та зарубіжний вимір нормативного закріплення / Т.О. Коломоєць // Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу, м. Запоріжжя, 1-2 грудня 2017 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2017. – С. 100-103.

2. Коломоєць Т.О. Одержання подарунків публічними службовцями: вітчизняна нормативна модель поведження із ними / Т.О. Коломоєць // Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 11 листопада 2017 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2017. – С. 68-72.